

Informations et commentaires de la Suisse concernant sa procédure éventuelle de candidature au poste de juge de la Cour pénale internationale, conformément à la résolution ICC-ASP/18/Rés.4

Le 30 septembre 2021

Le Département fédéral des Affaires étrangères de la Confédération helvétique présente ses compliments au Secrétariat de l'Assemblée des États Parties au Statut de Rome de la Cour pénale internationale et a l'honneur de se référer à la note du Secrétariat datée du 21 juin 2021, concernant la soumission des informations et commentaires des États Parties relativement à leurs procédures de candidatures et de sélection éventuelles ou existantes, conformément à la résolution ICC-ASP/18/Rés. 4.

La Suisse présente les informations ci-dessous conformément à la résolution ICC-ASP/18/Rés. 4 paragraphe 6, qui encourage les États Parties à soumettre leurs informations et commentaires sur leurs propres procédures de candidature et de sélection, éventuelles ou existantes. En outre, l'Examen des experts indépendants a abordé la question de l'amélioration du système de nomination des juges dans son rapport final, daté du 30 septembre 2020. Dans leur Recommandation 376, les experts ont également encouragé les États à soumettre leurs informations, comme stipulé dans la résolution ICC-ASP/18/Rés. 4 paragraphe 6. Par cette présentation, la Suisse souhaite contribuer à cet effort.

La Suisse salue les efforts réalisés par l'Assemblée des États Parties visant à améliorer l'efficacité du système de la Cour, et garantissant notamment une élection fondée sur le mérite de candidats hautement qualifiés au poste de juge. Renforcer le processus de candidature au poste de juge est un élément important.

Dans le cadre de sa stratégie de politique étrangère pour la période 2020-2023, le gouvernement suisse a fait du soutien pour une meilleure efficacité de la Cour pénale internationale une priorité. Dans ce contexte, la Suisse veille à s'assurer que seules les personnes les mieux qualifiées seront candidates et élues aux plus hautes fonctions de la Cour. Par exemple, en février 2020, la Suisse a organisé, avec l'Uruguay et l'initiative Open Society Justice, un atelier sur les procédures nationales de candidatures aux fonctions de juge. Il en est sorti, entre autres, une « boîte à outils » pratique permettant aux États Parties de créer ou d'améliorer leurs procédures de candidatures respectives. La Suisse a déjà soutenu et participé à des échanges entre les États Parties visant à partager des expériences et des bonnes pratiques, par exemple en organisant une manifestation parallèle au cours de la dix-neuvième Assemblée des États Parties.

En présentant son projet de procédure, la Suisse espère contribuer activement à cet échange concernant les procédures nationales, et notamment au recueil préparé

par le Comité consultatif pour les candidatures aux postes de juges (ACN) au titre de document de référence. La Suisse a pleinement confiance dans le mandat de l'ACN et dans sa facilitation.

Les informations sont aujourd'hui présentées pour l'éventuelle procédure suisse de candidature au poste de juge de la Cour pénale internationale. Dans le processus de rédaction, il a été dûment tenu compte des encouragements des États Parties mentionnés au paragraphe 5 de la résolution ICC-ASP/18/Rés.4 pour également prendre en considération les bonnes pratiques aux niveaux national et international lorsque sont appliquées les procédures nationales pour les candidatures de la Cour. Le projet de procédure suisse sera finalisé une fois disponible le recueil de l'ACN, après poursuite de nouveaux échanges entre États et une fois les enseignements tirés. La Suisse est réellement convaincue qu'un apprentissage réciproque peut aider les États à améliorer leurs procédures nationales.

Directives concernant les candidatures de la Suisse au poste de juge de la Cour pénale internationale

1 Principes

11 Le Département fédéral des Affaires étrangères (DFAÉ) fera son choix pour une candidature au poste de juge de la Cour pénale internationale en prenant en considération, en particulier :

- a. le fait qu'il existe un intérêt de politique étrangère dans cette candidature, et
- b. le fait qu'il existe une chance pour qu'un candidat suisse au poste de juge soit élu.

12 Le droit fédéral des personnes (*Bundpersonalrecht*) n'est pas applicable.

13 Les principes s'appliquant aux candidatures sont ceux qui sont énoncés dans les clauses du droit international correspondantes et dans le droit constitutionnel et administratif de la Suisse. Notamment :

- a. les principes d'égalité devant la loi et les principes de non-discrimination (Art. 8(1) et (2) de la Constitution fédérale de Confédération helvétique) ;
- b. la protection contre le comportement arbitraire (Art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération helvétique) ;
- c. le principe de la bonne foi (Art. 5(3) et Art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération helvétique) ;
- d. le principe de transparence.

Commentaire :

(1) En vertu de cette directive, la Suisse a créé une procédure formelle pour les candidatures au poste de juge de la Cour pénale internationale. L'objectif de cette formalisation est de garantir la transparence et la responsabilité.

(2) Conformément à l'article 36(4)(a) du Statut de Rome, deux procédures existent pour les États Parties pour présenter des candidatures au poste de juge : i) la procédure utilisée par l'État pour la désignation aux plus hautes fonctions judiciaires nationales ; ou ii) la procédure utilisée par l'État pour présenter des candidatures au poste de juge à la Cour internationale de justice (CIJ), par ex. à travers le groupe national de la Cour permanente d'arbitrage (CPA). En vertu de cette directive, la Suisse a opté pour la seconde procédure, moyennant un perfectionnement visant à répondre aux exigences d'un organisme impartial.

(3) La Suisse présente ses candidatures au poste de juge selon une procédure concurrentielle fondée sur le mérite.

(4) Conformément au Statut de Rome, la Suisse peut présenter des candidatures au poste de juge de ressortissants d'autres États.

(5) Il est dans l'intérêt de la politique étrangère de la Suisse de rendre effective une meilleure efficacité de la Cour pénale internationale. La Suisse est particulièrement engagée dans la préservation de l'intégrité et de l'indépendance de la Cour. La Suisse présentera des candidatures au poste de juge qui soutiendront un tel engagement.

(6) Alors que la décision de présenter des candidatures au poste de juge est une prérogative des États Parties individuels au Statut de Rome, la véritable élection des juges relève de l'Assemblée des États Parties. L'évaluation d'un candidat éventuel au poste de juge réellement élu supposera entre autres le nombre de votes minimal prévu pour cette élection. Le Statut de Rome et l'Assemblée des États Parties ont institué ce nombre de votes minimal comme un moyen pour garantir une représentation géographique équitable, une parité homme-femmes tout en tenant compte des meilleures compétences.

(7) La liste des principes s'appliquant à la procédure administrative au paragraphe 13 ne prétend pas être exhaustive.

2 Appel public à candidatures

21 La Direction du droit international (DDI) du Département des Affaires étrangères annoncera publiquement le lancement de la procédure de candidature. La notification inclura en particulier :

- a. une information concernant la procédure et un calendrier précis pour les candidatures et l'élection ;
- b. les critères de candidature (section 3 ci-dessus) ;
- c. les règles applicables concernant une incompatibilité avec l'exercice d'une autre occupation de nature professionnelle (Art. 40 du Statut de Rome) ;
- d. l'information qu'il n'existe aucun droit pour un poste, et que la personne candidate doit être soumise à un processus d'élection concurrentiel ;
- e. le délai prévu pour prendre ses fonctions (Art. 35 du Statut de Rome, notamment toutes les informations disponibles liées à l'Art. 35(3) du Statut de Rome) et la durée actuelle du mandat (Art. 36 et 37 du Statut de Rome).

22 Le DIL devra s'assurer que l'appel à candidatures touche un large public pertinent. Le public cible inclut des associations nationales et internationales concernées, des universités, des organisations non gouvernementales et des institutions judiciaires.

23 Le DIL fixera une période raisonnable pour la présentation des candidatures et fournira les coordonnées précises d'un point de contact pour les questions.

Commentaire :

(1) Le DIL est chargé de traiter les questions juridiques relevant du droit international et les relations extérieures de la Suisse en général (Art. 8(1) de l'Ordonnance sur l'Organisation FDFA, OrgO-FDFA). Il a une responsabilité première au sein du gouvernement suisse dans le domaine de la justice pénale internationale (Art. 8(3)(g)(1) OrgO-FDFA). Entre autres choses, le DIL fournit des conseils juridiques au Conseil fédéral dans la conduite de sa politique étrangère, et il est impliqué dans le développement du droit public international, en particulier dans la négociation, la conclusion et la mise en œuvre des traités internationaux (Art. 8(3)(a) et (b) OrgO-FDFA).

(2) La Suisse utilise un dispositif de sélection ouvert et transparent en recherchant les candidats grâce à un appel public à candidatures. L'appel à candidatures donne également des précisions sur le dispositif et sur les critères relatifs à la candidature.

(4) La Suisse encourage la parité hommes-femmes et la diversité représentative des régions géographiques.

(5) Le délai prévu de prise de fonctions ainsi que l'ensemble des informations pertinentes doivent être communiqués de manière claire et transparente. Il doit également être mentionné qu'un candidat au poste de juge n'est pas nécessairement

nommé aussitôt à la Cour après avoir été élu, les juges de la Cour pénale internationale ne pouvant être remplacés pendant les procédures en cours. Les candidats doivent avoir été informés de l'article 35(3) du Statut de Rome et ne doivent pas, par conséquent, démissionner de leur emploi actuel avant d'avoir été appelé à exercer leurs fonctions à temps plein par la Présidence.

3 Critères de candidature

31 Les critères statutaires du scrutin devront être précisés clairement. Ils s'énoncent comme suit :

- a. Indépendance (Art. 40 du Statut de Rome) ;
- b. Haute considération morale (Art. 36(3)(a) du Statut de Rome) ;
- c. Impartialité (Art. 36(3)(a) du Statut de Rome) ;
- d. Intégrité (Art. 36(3)(a) du Statut de Rome) ;
- e. Possession des qualifications requises dans les États respectifs des candidats à une nomination aux plus hautes fonctions judiciaires (Art. 36(3)(a) du Statut de Rome) ;
- f. Compétences avérées en droit pénal et en procédure pénale, ainsi qu'une expérience pertinente, en tant que juge, ou procureur, ou avocat, ou autre fonction comparable, en procédures pénales ; ou compétences avérées dans les domaines pertinents de droit international, telles que le droit humanitaire international, les droits de l'homme, et une grande expérience dans une fonction juridique professionnelle en adéquation avec le travail juridique de la Cour (Art. 36(3)(b) du Statut de Rome) ;
- g. Connaissance excellente et pratique courante d'au moins une des langues de travail de la Cour (Art. 36(3)(c) du Statut de Rome).

32 Toute autre indication de critère ou de critère supplémentaire devra être clairement précisée, en particulier :

- h. Casier judiciaire vierge, et absence de témoignage avéré d'inconduite en rapport avec l'exercice de ladite fonction ;
- i. Compétitivité (par ex. profil avec la perspective d'obtenir un nombre suffisant de voix) ;
- j. Diplôme en droit ou qualification(s) juridique(s) équivalente(s) ;
- k. Au moins dix ans d'expérience pertinente ;

- l. Connaissance de la Cour pénale internationale et de ses méthodes de travail ;
- m. Une expérience de la Cour pénale internationale et des relations internationales seront un atout ;
- n. Ressortissant suisse ou ressortissant étranger d'un État Partie au Statut de Rome dont l'État n'est pas encore représenté par un juge à la Cour pénale internationale (Art. 36(4) en lien avec l'Art. 36(7) du Statut de Rome) ;
- o. Disponibilité pour un accomplissement effectif du mandat de 9 ans (Art. 35 du Statut de Rome), y compris les déplacements et la disponibilité pour une campagne pré-électorale d'environ un an ;
- p. Compétences relationnelles, notamment capacité à travailler en équipe.

Commentaire :

(1) Ce dispositif définit clairement et en détail les critères d'une candidature respectant les critères généraux d'une élection réalisée dans le cadre du Statut de Rome (Art. 36(3)).

(2) Les candidats doivent prouver leur adéquation avec ces critères pour permettre à la commission d'évaluer leurs qualifications.

(3) Les candidats devront prouver la réalité de leurs connaissances dans le domaine juridique en soumettant des témoignages et avis pertinents, bourses d'études et/ou une pratique juridique dans le domaine du droit pénal et/ou le droit pénal international, et en se soumettant à un test écrit.

(4) Des précisions sont apportées sur les critères qui suivent :

a. Impartialité et indépendance. Les candidats au poste de juge doivent faire preuve d'une réputation avérée en termes d'indépendance et de d'impartialité. Un manque d'indépendance dans ses postes antérieurs, un long historique au service d'un gouvernement, ou une affectation récente à un poste gouvernemental influent susciteront des interrogations concernant la capacité du candidat à exercer la fonction de juge en toute indépendance.

b. Haute considération morale. Les candidats au poste de juge doivent jouir d'une haute considération morale et faire preuve d'un haut niveau d'intégrité, d'un respect de la diversité, et d'un engagement en faveur de la parité homme-femme. Les candidats au poste de juge ne doivent avoir fait l'objet d'aucune accusation pour avoir commis, toléré ou fermé les yeux sur des actes de harcèlement sexuel, de comportement immoral ou autres conduites répréhensibles.

c. Possession des qualifications requises dans les États respectifs des candidats à une nomination aux plus hautes fonctions judiciaires. En Suisse, la seule exigence du point de vue de la constitution pour exercer les plus hautes fonctions judiciaires est d'avoir la nationalité suisse. En pratique, toutefois, des qualifications en droit sont également requises. Dans l'éventualité où la Suisse propose la candidature de ressortissants d'autres États Parties de la Cour pénale internationale, les exigences des États concernés s'appliqueront.

d. Compétences avérées en droit pénal et en procédure pénale. La nature des affaires de la Cour pénale internationale demande à ce que les candidats au poste de juge possèdent une grande expérience en droit pénal et en procédure pénale. En particulier, les candidats au poste de juge doivent être titulaires d'un diplôme en droit ou d'une autre qualification juridique supérieure. Ils doivent avoir une expérience d'au moins dix années dans le domaine du droit concerné. Bien que n'étant pas expressément exigé par le Statut de Rome, les connaissances et l'expérience en droit pénal et en procédure pénale sont essentielles pour les juges de la Cour pénale internationale. Les candidats au poste de juge de la Cour pénale internationale doivent être expérimentés dans la gestion des procès, en garantissant l'intégrité des procédures, notamment par la gestion des parties et participants dans un environnement de travail politiquement tendu. Les affaires d'atrocités massives exigent également une expérience dans la gestion des témoins et dans l'analyse de grandes quantités de preuves d'une manière juste et efficace. Bien que n'étant pas expressément exigé par le Statut de Rome, une expérience de gestion ou de direction de procès pénaux complexes est essentielle pour l'exercice d'une fonction judiciaire.

e. Casier judiciaire vierge, et absence de témoignage avéré d'inconduite en rapport avec l'exercice de ladite fonction. Un extrait de casier judiciaire (*Strafregisterauszug*) devra être présenté dans le dossier de candidature.

f. Compétitivité. Les MVR varient d'une élection à l'autre puisqu'ils ont été créés pour maintenir la diversité, en tenant compte comme il se doit des antécédents des juges qui restent et de ceux qui partent. Les MVR contraignent les États Parties à apporter leur suffrage de manière à garantir qu'à n'importe quel moment le tribunal de la Cour pénale internationale sera composé d'au moins : 1) neuf juges de la Liste A et cinq de la Liste B ; 2) six femmes et six hommes ; et 3) deux juges de chaque groupe régional (ou trois si le groupe régional est composé de plus de 16 États). Les États Parties doivent voter conformément aux MVR pour que leur scrutin soit valable. Les candidats seront d'autant plus compétitifs si leur profil correspond le plus possible aux MVR.

g. Compétences relationnelles, notamment capacité à travailler en équipe. Les candidats au poste de juge devront montrer leur capacité et leur intérêt à travailler au sein d'une instance collégiale avec des pairs de différentes nationalités et de différents systèmes juridiques, leur capacité à assimiler rapidement de nouvelles

règles de droit et de jurisprudence, et une disponibilité pour travailler dans un cadre juridique différent de leur propre système national.

h. Nationalité. Bien que le Statut de Rome n'impose pas aux candidats d'être ressortissants de l'État qui les présente, ils devront être ressortissants d'un État Partie.

i. Disponibilité pour un accomplissement effectif du mandat de 9 ans et pour une campagne pré-électorale d'environ un an. Pour s'assurer que les juges continuent à jouer leur rôle efficacement, il serait conseillé qu'ils quittent leurs fonctions au terme de l'année de leurs 68 ans. Dans ce cas, les candidats au poste de juge ne devront pas être âgés de plus de 59 ans au moment de leur candidature. Cette exigence correspond à la réglementation nationale concernant les juges de la Cour suprême fédérale, la plus haute cour de Suisse (voir Art. 9(2) de la Loi de la Cour suprême fédérale, FSCA)).

4 Information sur les conditions d'emploi à la Cour pénale internationale.

41 Le DIL renverra tous les candidats vers les informations disponibles sur les conditions d'emploi.

Commentaire :

(1) Parmi ces informations se trouvent le salaire versé, l'assistance disponible pour les juges, les pensions de retraite et autres prestations sociales, notamment la couverture assurance maladie et le droit au congé dans les foyers. Les informations sont transmises aux candidats en coopération avec l'Assemblée des États Parties chargée d'établir les conditions de service pour les juges. L'objectif de ce dispositif est de s'assurer que les candidats au poste de juge acceptent les conditions d'emploi en consentant à être présenté comme candidat par la Suisse. Pendant leur mandat, l'attention des juges doit être libérée de ce genre de considérations pour leur permettre de se concentrer pleinement sur leur activité judiciaire.

5 Règles générales pour l'évaluation des candidats.

51 Les candidatures reçues seront évaluées selon les critères de candidature.

Commentaire :

(1) Ce dispositif vise à garantir que tous les candidats sont considérés avec équité et impartialité.

La Suisse garantit un dispositif de sélection concurrentiel fondé sur le mérite grâce à une évaluation équitable et transparente des compétences des candidats.

6 Préévaluation.

61 §§§Le DIL examinera si les candidats répondent aux critères de candidature et effectuera une première évaluation claire et intelligible.

62 Le DIL présentera les candidatures reçues et son estimation (§ 61) à des fins de préévaluation sous forme de consultation aux instances suivantes :

- a. aux membres de la commission (§ 73) ;
- b. à la Division des organisations internationales des Nations-Unies (UNIOD), FDFA ;
- c. au Bureau fédéral du personnel (FOPER), Département fédéral des finances (FDF) ;
- d. au Bureau du Procureur général de Suisse (BPG);
- e. au Bureau du Procureur général des Forces armées, Département de la Défense, Protection civile et Sports (DDPCS) ;
- f. dans le cas de candidats étrangers, la division géographique correspondante de la FDFA.

Commentaire :

(1) Une première estimation de spécialiste est menée pour tenir compte de la grande expertise des différentes entités fédérales impliquées dans la candidature au poste de juge de la Cour pénale internationale.

7 Commission.

71 Une commission officielle possédant l'expertise nécessaire sera mise en place pour garantir la responsabilité et l'objectivité en ce qui concerne la sélection interne des candidats au poste de juge.

72 Le DIL présidera la commission.

73 La Commission sera composée – chaque fois qu'il sera possible – d'un nombre variable de membres des Bureaux principaux de l'administration fédérale concernés par la Cour pénale internationale (désignation spécifique à la fonction) et des acteurs indépendants, en particulier :

- a. Un membre de la Direction du DIL ;

b. Un membre de la direction du Bureau fédéral de la Justice (BFJ), Département fédéral de la Justice et de la Police (DFJP) ;

c. **Les (Un ?) membre(s)** du groupe national de la Cour permanente d'arbitrage (CPA), sauf si celui-ci est un membre actif de la direction du DIL (voir Art. 4 du Statut ICJ conjointement à l'Art. 36(4)(a) du Statut de Rome) ;

d. Au moins deux représentants en-dehors de l'administration fédérale ayant une expertise et une expérience appropriées en droit international ou en droit pénal et international, issus par exemple d'organisations judiciaires, académiques ou non-gouvernementales.

74 Les personnes susceptibles d'être partiales seront disqualifiées ou révoqués de la commission.

75 La commission a pour objectif de prendre des décisions à l'unanimité. Si cet objectif n'est pas possible, les décisions devront être prises au scrutin majoritaire.

Commentaire :

(1) Ce dispositif met en place un organe officiel pour évaluer les candidats et les sélectionner avec objectivité et impartialité. Par sa composition, la Suisse garantit la diversité, l'équilibre et l'expertise requise de la commission. La Suisse garantit que la commission est indépendante et apolitique puisqu'elle est composée d'au moins sept membres, dont cinq au moins ne font pas partie de l'administration fédérale, et seulement l'un d'entre eux est un représentant de la FDFA.

(2) Un membre du DIL est représenté dans la commission (§ 73 (a)). Un membre du DIL, également membre du groupe national PCA, n'est pas habilité à siéger dans la commission.

(3) Les membres extérieurs peuvent être de nationalité suisse ou ressortissants étrangers. Par exemple, ils peuvent avoir été d'anciens juges de la Cour pénale internationale.

(4) Tous les membres participent de façon égale aux décisions de la commission. Le rôle de la présidence en ce qui concerne les prises de décision est donc le même que celui des autres membres de la commission. Les décisions doivent être prises à l'unanimité. Dans le cas exceptionnel d'un scrutin décidé à la majorité, le président est traité à égalité avec les autres membres. Au cas où un vote à la majorité n'est pas possible (8 membres, 4 voix contre 4), c'est le président qui prend la décision finale.

8 Rôle de la présidence.

81 Le président de la commission dirige le dispositif de sélection.

82 Le président de la commission proposera des personnes extérieures pouvant faire partie de la commission (§ 73(d)), et la commission fera le nécessaire pour appliquer la parité hommes-femmes lors de sa sélection.

83 En se reportant à la préévaluation, le président fera une recommandation à la commission pour que les candidats soient invités pour des entretiens.

9 Rôle de la commission.

91 Les membres de la commission désignés au paragraphe 73(a), (b) et (c) décideront quels représentants extérieurs à l'administration fédérale (§ 73(d)) siégeront à la commission.

92 La commission décidera quels candidats seront invités à passer des entretiens et des tests écrits.

93 La commission conduira les entretiens et les tests écrits pour évaluer les compétences d'expertise et de langue des candidats les plus prometteurs.

94 La commission pourra utiliser des méthodes supplémentaires d'évaluation pour s'assurer que les candidats jouissent d'une « haute considération morale » et des compétences requises.

95 La commission évaluera les candidats en se fondant sur les critères de candidature et en utilisant tous les éléments d'évaluation disponibles, en particulier :

- a. le dossier de candidature ;
- b. les entretiens ;
- c. les tests écrits ;
- d. tous les dispositifs d'évaluations complémentaires.

96 La commission présentera une présélection des candidats les mieux qualifiés au directeur du Département fédéral des Affaires étrangères.

97 La commission présentera une proposition de nomination motivée au directeur du Département fédéral des Affaires étrangères.

Commentaire :

(1) Tous les candidats sérieux passeront un entretien, sauf si la situation ne le permet pas en raison de leur grand nombre, auquel cas la commission établira, en reprenant les candidatures, une présélection des meilleurs candidats.

(2) Une évaluation sera réalisée sur les compétences linguistiques du candidat au cours de l'entretien.

(3) Au cours de l'évaluation de la « haute considération morale » dont jouissent les candidats, la commission vérifiera les références de ces derniers et toutes les autres informations publiques, en tenant compte comme il se doit de la crédibilité des sources. La commission créera une déclaration standard que l'ensemble des candidats devront signer pour attester qu'ils ont été informés de toute allégation de mauvaise conduite, notamment de harcèlement sexuel. Lorsque de telles allégations auront été formulées, la commission devra jauger la déclaration du candidat au regard de toutes les autres informations et rapports disponibles.

(4) Les mesures d'évaluation complémentaires mentionnées au paragraphe 94 pourront inclure, le cas échéant, sous réserve du consentement du candidat :

- a. l'obtention de commentaires d'organes extérieurs, notamment de la société civile ;
- b. l'utilisation d'une procédure ou d'un dispositif existant dans le cadre du système helvétique ;
- c. la consultation d'une société spécialisée.

10 Décision finale.

101 Le directeur du Département fédéral des Affaires étrangères prendra la décision finale concernant la désignation du candidat élu au poste de juge.

102 Si la décision du directeur du Département fédéral des Affaires étrangères est en désaccord avec la proposition de nomination par la commission, les motifs de sa décision doivent être apportés.

Commentaire :

(1) Les décisions doivent être étayées afin de garantir la transparence et éviter tout écart par rapport aux recommandations de la commission sans raison valable.